

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 21, 2016

Grzegorz Kryszewski*

UCZCIWOŚĆ WYBORÓW JAKO ZASADA PRAWA WYBORCZEGO

I. Zagadnieniem podjętym w niniejszym opracowaniu jest poddanie pod rozwagę postulatu wyodrębnienia zasady wyborów uczciwych, jako prawnego wyznacznika wyborów demokratycznych, dorównującego wagą „uznanym” podstawowym zasadom prawa wyborczego (tj. powszechności, równości, bezpośredniości wyborów i tajnego głosowania, ogólnej zasadzie ustalania wyników wyborów, a także, wywodzonej początkowo przede wszystkim z dokumentów międzynarodowych odnoszących się do praw politycznych człowieka, współcześnie głoszonej już *expressis verbis* w konstytucjach oraz ustawodawstwie wyborczym znacznej liczby państw, zasadzie wolnych wyborów). W odróżnieniu od literatury obcej oraz wielu dokumentów organizacji międzynarodowych, w Polsce potrzeba takiego wyodrębnienia zdaje się być niedostrzegana, pomimo kilku istotnych argumentów za nim przemawiających.

Punktem wyjścia pragnę uczynić tezę, iż uczciwe wybory nie są tylko pojęciem ze sfery aksjologii wyborczej, chwytliwym hasłem używanym przez polityków, dziennikarzy, propagandzistów, osoby lub instytucje promujące demokrację czy też kryterium oceny prawidłowości procesu wyborczego używanym w raportach sporządzanych z monitoringu wyborów. Pojęcie to ma również znaczenie jurydyczne; jest bardzo ważnym elementem prawnej charakterystyki procesu wyborczego, będącym – jak stwierdził polski Trybunał Konstytucyjny¹ – jego zasadą.

* Dr hab. prof., Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: gieka107@poczta.onet.pl.

¹ Zob. wyrok z dnia 3.11.2006 r. (sygn. akt K 31/06); wyrok z dnia 20.07.2011 r. (sygn. akt K 9/11).

Brak jednoznacznej powszechnie akceptowanej definicji wyborów uczciwych nie powinien hamować dalszych dążeń do jej wypracowania, jak też skłaniać do zastępowania tego pojęcia innymi². Określenie „uczciwe wybory”, tak jak w przypadku terminu „wolne wybory”, nie powinno być dowolnie interpretowane, a już zwłaszcza zależne od stawianych doraźnie celów i potrzeb politycznych. Jak pisze Jørgen Elklit, ustalenie treści tych pojęć jest szczególnie doniosłe z dwóch różnych, ale wzajemnie powiązanych, względów: nieodzowności przeprowadzania obserwacji i monitoringu wyborów oraz wzbogacenia teorii demokracji³. Od sposobu rozumienia uczciwych wyborów, a zwłaszcza od ustalenia ostrych i klarownych standardów takich wyborów, uzależniona jest również generalna ocena konkretnego prawa wyborczego oraz treść orzecznictwa sądowego, w tym także sądów konstytucyjnych.

Wydaje się być obarczone pewnym relatywizmem twierdzenie, że definicja wolnych i uczciwych wyborów jest zależna od wartości demokratycznych, które wyłaniają się z różnych tradycji, niejednakowej „przestrzeni politycznej” oraz struktury i charakteru podziałów społecznych⁴. Moim zdaniem zbiór podstawowych komponentów tej definicji jest uniwersalny i niezależny od wspomnianych czynników; różnice zaznaczają się co najwyżej w szczegółowej ich charakterystyce. Przy dokonywaniu oceny, czy dane wybory były wolne i przeprowadzone uczciwie powinny być zatem stosowane zawsze te same kryteria, niezależnie od tego, czy wybory miały miejsce w ugruntowanych demokracjach, czy w państwach nimi niebędących, np. uwalniających się od rządów autorytarnych⁵.

Ukazanie roli i istoty zasady uczciwych wyborów powinno być poprzedzone ustosunkowaniem się do relacji zachodzących między pojęciami: „uczciwe wybory” i „rzetelne wybory”, tym bardziej że oba te pojęcia występują w dokumentach międzynarodowych odnoszących się do praw politycznych człowieka.

² Np. zdaniem E.S. Clark (*Why Elections Matter*, „The Washington Quarterly” 2000, Summer, s. 38) – „oceniający przebieg wyborów powinni używać mniej obciążonych określeń, choćby takiego jak »wybory możliwe do uznania« (*acceptable*), który lepiej odbijałby to, co obserwatorzy mają na myśli, kiedy przypatrują się stopniowi, w którym wybory odpowiadają minimum standardów wyborczych”.

³ J. Elklit, *Free and Fair Elections*, [w:] R. Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, London 2000, s. 130–131.

⁴ Tak R.S. Katz – zob. M.D. Boda, *Revisiting the “Free and Fair” Question*, [w:] M.D. Boda (ed.), *Revisiting Free and Fair Elections. An International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004*, Inter-Parliamentary Union 2005, s. 10.

⁵ Tak np. A. Tostensen, *Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights*, „Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter” 2004, vol. 22. no. 3, s. 336.

Przyjmuję za naszym Trybunałem Konstytucyjnym, że są one synonimiczne⁶, co uzasadniają m.in. interpretacje ich dotyczące, dokonywane na gruncie sformułowań dokumentów międzynarodowych, w tym zwłaszcza ONZ: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Wybory uczciwe zatem to inaczej wybory rzetelne.

Odnieść się oprócz tego należy do zyskującego, w ostatnich latach, coraz bardziej na popularności terminu „integralne wybory”⁷. Jak trafnie zauważono, nie ma dotąd ogólnie przyjętej definicji tego pojęcia, nie jest też jasne, czy może ono być stosowane w celu oznaczenia kompleksowej i niezależnej koncepcji lub traktowane jako nadrzędny jakościowo standard wyborów, albo jako synonim „dobrych wyborów”⁸. Z proponowanych definicji lub dokonywanych analiz jednak można wyprowadzić wniosek, iż zawsze – niezależnie od zachodzących różnic w sposobie spojrzenia na kwestię „integralności wyborów” – ochrona „uczciwości wyborów” jest uznawana za jedną z głównych przesłanek urzeczywistnienia takiej integralności lub podstawowy jej komponent, a nie cecha wyborów znaczeniowo jej równoważna⁹.

II. Za umiejscawianiem uczciwości wyborów w szeregu podstawowych zasad prawa wyborczego przemawia kilka względów. W pierwszej kolejności wskazać trzeba na wagę do niej przykładaną – często w połączeniu z wolnością wyborów – w doktrynie, uznającej ją nie tylko za jeden z fundamentalnych standardów, „filarów”, wyznaczników czy gwarancji demokratycznego procesu wyborczego, ale też za jedną z głównych zasad demokracji przedstawicielskiej, a w najszerszym planie – całego ustroju demokratycznego państwa¹⁰.

Co się tyczy trzeciego z wymienionych punktów widzenia, to przede wszystkim uwagę warto skoncentrować na najbardziej popularnych w ostatnich dziesięcioleciach minimalistycznych (proceduralnych) definicjach demokracji,

⁶ Wyrok z dnia 20.07.2011 r. (sygn. akt K 9/11).

⁷ *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012, s. 11 i n.

⁸ *The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*, ACE Electoral Knowledge Network 2013, s. 8.

⁹ Np. we wspomnianym raporcie (*Deepening Democracy...*) integralne wybory są zdefiniowane jako „każdy wybór opierający się na demokratycznych zasadach powszechnego prawa wyborczego i równości politycznej wyrażonych w międzynarodowych standardach i umowach, a także gdy jest profesjonalnie, bezstronnie i przejrzysto przygotowany oraz zarządzany w toku cyklu wyborczego” (s. 6). Zob. też *The ACE Encyclopaedia...*, s. 24.

¹⁰ Zob. zwłaszcza P. E m e r s o n, *Defining Democracy. Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*, Heidelberg 2012, s. 96, 121 i 134.

w których wybory, nierzadko doprecyzowane przymiotnikiem „uczciwe”, są uznawane za kluczowy, rozstrzygający warunek demokratycznego modelu sprawowania władzy.

W ten sposób czyni np. Samuel P. Huntington, wskazując, iż systemy polityczne są demokracjami „w takim stopniu, w jakim ich najsilniejsi decydenci życia zbiorowego wybierani są w równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których praktycznie ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność”¹¹. Podobnie Seymour Martin Lipset i Jason M. Lakin: demokracją jest „układ instytucjonalny, w którym wszyscy dorośli mają prawo głosowania w konkurencyjnych, wolnych i uczciwych wyborach szefa władzy wykonawczej i ogólnonarodowego organu władzy ustawodawczej”¹². Zdaniem zaś Giuseppe Di Palmy demokracja wyraża w „wolnym i uczciwym głosowaniu w kontekście wolności obywatelskich, konkurencyjności partii, selekcji alternatywnych kandydatów do urzędów i istnieniu instytucji politycznych, regulujących i gwarantujących rolę rządu i opozycji”¹³. Do koncepcji minimalistycznych demokracji nawiązuje twierdzenie Arne Tostensena, że wolne i uczciwe wybory „tworzą rdzeń systemu demokratycznego”¹⁴.

W bardziej rozwiniętych definicjach demokracji, wykraczających swoim przedmiotem poza „minimalistyczną” problematykę wyborczą, wybory uczciwe są wymieniane wśród kilku czynników warunkujących rządy demokratyczne.

Prezentację tego rodzaju definicji godzi się zapoczątkować, chociażby z uwagi na jej rozgłos, od koncepcji Roberta A. Dahla, iż wybory wolne i uczciwe są jedną z siedmiu instytucji wyróżniających ustrój polityczny, któremu należałoby nadać miano poliarchii; istotą takiego porządku politycznego jest to, że „prawa obywatelskie przysługują względnie dużej części ludności oraz dają możliwość przeciwstawiania się i obalania w głosowaniu najwyższych dostojników rządowych”¹⁵. R.A. Dahl zaproponował również „minimum proceduralne” dla

¹¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 17.

¹² S.M. Lipset, J.M. Lakin, *The Democratic Century*, Norman, OK 2004, s. 19.

¹³ G. Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley 1990, s. 16.

¹⁴ Tak np. A. Tostensen, *Election Observation...*, s. 331.

¹⁵ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 310. Pełna lista tych instytucji przedstawia się następująco: 1) wybór przedstawicieli – sprawowanie kontroli nad politycznymi decyzjami rządu przez konstytucyjnie uprawnionych wybranych przedstawicieli; 2) wolne i **uczciwe** wybory – wybór przedstawicieli „w często i uczciwie przeprowadzanych wyborach, w których przymus w zasadzie nie jest stosowany”; 3) powszechne prawo wyborcze – w wyborach mają prawo uczestniczyć wszyscy dorośli obywatele; 4) bierne prawo wyborcze – wszyscy dorośli obywatele mają uprawnienie do kandydowania na obieralne urzędy; 5) wolność słowa –

realizacji demokracji politycznej, obejmujące osiem gwarancji instytucjonalnych, wśród których również umieścił wolne i uczciwe wybory¹⁶. Warto zaznaczyć, że wybory wolne i uczciwe są przy tym traktowane przez R.A. Dahla jako idealny wzorzec, nieosiągalny w pełni w praktyce ustrojowej państw współczesnych; bezsprzecznie też stanowią one kulminację demokratycznego procesu, nie zaś jego początek¹⁷.

Jak wskazuje m.in. Georg Sørensen, siedem wymienionych przez R. Dahla instytucji konstytuujących poliarchię obejmuje trzy główne wymiary politycznej demokracji: rywalizację, partycypację oraz wolności obywatelskie i polityczne. Mając to na uwadze, demokracja polityczna może być postrzegana jako system rządów charakteryzujący się:

1) rozległą i silną rywalizacją jednostek i grup zorganizowanych (zwłaszcza partii politycznych) o sprawowanie władzy państwowej, w regularnych odstępach czasu i bez użycia siły;

2) wysokim poziomem politycznej partycypacji w selekcji przywódców i kierunków polityki, co najmniej w drodze regularnych i uczciwych wyborów, z uczestnictwem w których nie jest wyłączona jakakolwiek większa grupa społeczna;

3) poziomem obywatelskich i politycznych swobód (wolność wypowiedzi, wolność prasy, wolność zrzeszania się) wystarczającym do zapewnienia integralności konkurencji politycznej i partycypacji¹⁸.

Interesująca jest koncepcja Guillermo A. O'Donnella, według którego „realistyczne” definicje demokracji zawierają dwa składniki. Pierwszy obejmuje atry-

obywatelem przysługuje prawo wypowiedzania się w kwestiach politycznych bez obawy poniesienia jakiegokolwiek kary; 6) dostęp do informacji – obywatele mają dostęp, do istniejących i prawnie chronionych, alternatywnych źródeł informacji; 7) swoboda zrzeszania się – obywatele mają prawo tworzenia niezależnych stowarzyszeń, organizacji (w tym partii politycznych) oraz grup interesów. Wymienione instytucje są niezbędnymi przesłankami maksymalnie demokratycznego rządzenia państwem, autentycznego udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy (tamże, s. 310–311).

¹⁶ Instytucjami tymi są: 1) wolność tworzenia i przystępowania do zrzeszeń, 2) wolność słowa, 3) prawo głosowania, 4) prawo dostępu do urzędów publicznych, 5) prawo liderów politycznych do ubiegania się o poparcie i głosy, 6) dostęp do alternatywnych źródeł informacji, 7) wolne i **uczciwe** wybory, 8) istnienie instytucji tworzących warunki do prowadzenia polityki rządowej zależnej od głosowań i innych form wyrażania preferencji. Zob. R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 2–3.

¹⁷ Zob. R.A. Dahl, *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] A. Eide, B. Hagvert (eds.), *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Oxford 1992, s. 235 i n.

¹⁸ G. Sørensen, *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder, CO 2008, s. 14.

buty wyborów uważanych za uczciwe, drugi natomiast zawiera przesłanki takich wyborów, stanowiące ich „otoczenie”, tj. podstawowe wolności i prawa polityczne oraz ich gwarancje¹⁹. Uczciwe wybory stanowią też ważny element, przedstawionej przez Petera H. Smitha, koncepcji demokracji opierającej się na trzech zasadach:

- 1) partycypacji, niewyłączającej jakiegokolwiek istotnej części populacji z dążenia do posiadania władzy politycznej;
- 2) rywalizacji w drodze wolnej, uczciwej i regularnej walce wyborczej o poparcie ludności;
- 3) odpowiedzialności rządzących i wybranych reprezentantów²⁰.

We wskazanym natomiast przez Kay Lawson trzelementowym układzie zależności przyjmuje się, iż demokracja to rządy obywateli, tj. taki system rządzenia, w którym mają oni prawo i środki konieczne do kontroli władzy wykonawczej, zapewnione przez wolności obywatelskie, wolne i uczciwe wybory oraz równość polityczną²¹. Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, John D. Stephens wymieniają zaś trzy następujące komponenty demokracji:

- 1) regularne, wolne i uczciwe wybory, a także równość praw wyborczych;
- 2) odpowiedzialność aparatu państwowego przed wybieralnym parlamentem;
- 3) wolność słowa i zrzeszania się, ochrona praw indywidualnych przed arbitralnymi działaniami państwa²².

W omawianym nurcie umiejscowić też można sposób definiowania demokracji polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał wolne i uczciwe wybory za jedną z „cech konstytucyjnych państwa demokratycznego”²³.

Zasługuje na uwagę traktowanie w teorii demokracji uczciwości wyborów jako „wartości progowej”, której respektowanie przez określony czas stanowi niezbędną przesłankę uznania państwa dotąd niedemokratycznego za „demo-

¹⁹ G.A. O’Donnell, *Democracy, Law, and Comparative Politics*, „Studies in Comparative International Development” 2001, vol. 36, s. 13.

²⁰ P.H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford 2005, s. 7.

²¹ K. Lawson, *The Human Polity*, Boston–Princeton 1993, s. 581.

²² D. Rueschemeyer, E.H. Stephens, J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992, s. 43. Zob. też np. L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset, *Introduction: Comparing Experiences with Democracy*, [w:] L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, CO 1990, s. 6–7.

²³ Wyrok z dnia 21.07.2009 r. (sygn. akt K 7/09).

krację”²⁴. Wybory uczciwe, będące zarazem wolnymi, są ponadto ujmowane jako cecha konstytutywna tzw. demokracji wyborczej, w odróżnieniu od demokracji liberalnej, nakierowanej na ochronę praw obywatelskich²⁵.

III. W opracowaniach poświęconych demokracji i problematyce wyborczej mocno jest ponadto podkreślana rola uczciwego procesu wyborczego jako wyznacznika poziomu legitymizacji wybranych w nich reprezentantów i organów przedstawicielskich. Wskazuje się, że gdy proces wyborczy jest postrzegany jako nieuczciwy, jego legitymacja polityczna jest zagrożona, a to może sprawić, że w celu osiągnięcia niezrealizowanych w wyborach celów politycznych będą podejmowane działania dysfunkcyjne o charakterze pozaprawnym, wykraczające poza standardy demokratyczne aktywności politycznej²⁶. Przed podejmowaniem takich kroków może powstrzymać przekonanie przegranych w wyborach, iż zostały one przeprowadzone uczciwie.

Nie sposób też pominąć dostrzeganego związku między uczciwym przebiegiem wyborów a stanem kultury politycznej społeczeństwa. Postrzeganie wyborów jako uczciwych rodzi szczególny rodzaj społecznego szacunku dla wyborów, wybranych przywódców politycznych, jak i ogółu wybranych reprezentantów, jako nie tylko osób, ale i ludzi²⁷. W szerszej perspektywie kształtuje orientacje, postawy i zachowania pozytywnie oceniane z punktu widzenia urzeczywistniania demokratycznych wartości ustrojowych. Stanowi oprócz tego czynnik wzmacniający identyfikację obywateli z partiami politycznymi²⁸.

Godzi się jeszcze zauważyć, że stopień realizacji standardów wyborczych stanowiących wyraz zasady uczciwych wyborów służy jako jeden z podstawowych mierników wykorzystywanych w badaniach jakości wyborów²⁹.

²⁴ M. S a w a r d, *Democracy*, Cambridge 2003. Cyt. za F. H e n d r i k s, *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford 2010, s. 25–26.

²⁵ P. H. S m i t h, *Democracy in Latin America...*, s. 9 i 12.

²⁶ Zob. np. M. N d u l o, S. L u l o, *Free and Fair Elections, Violence and Conflict*, „Harvard International Law Journal Online” 2010, vol. 51, s. 157.

²⁷ J. F e r e j o h n, F. R o s e n b l u t h, *Electoral Representation and the Aristocratic Thesis*, [w:] I. S h a p i r o, S. C. S t o k e s, E. J. W o o d, A. S. K i r s h n e r (eds.), *Political Representation*, Cambridge 2009, s. 285.

²⁸ P o r. H. S c h m i t t, *Multiple Party Identifications*, [w:] *The Comparative Study of Electoral Systems*, ed. H-D. K l i n g e m a n n, Oxford 2009, s. 149.

²⁹ Zob. np. S. B i s h o p, A. H o e f f l e r, *Free and Fair Elections – A New Database*, CSAE Working Paper WPS/2014-14, s. 6 i n., <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2014-14.pdf>; C. v a n H a m, *Beyond Electoralism? Electoral fraud in third wave regimes 1974–2009*, European University Institute 2012, s. 51 i n., <https://www.utwente.nl/>

Uczciwość wyborów, zarówno parlamentarnych i prezydenckich, jak i municipalnych, jest również fundamentalnym miernikiem demokracji całego systemu politycznego państwa. Przykładem takiego do niej podejścia jest chociażby umiejscowienie jej (wraz wolnością wyborów) na czele wskaźników renomowanego Indeksu Demokracji opracowywanego przez Economist Intelligence Unit, jednostki badawczej związanej z tygodnikiem „The Economist”³⁰, wskaźników wykorzystywanych corocznie w raporcie organizacji Freedom House o stanie demokracji i wolności we wszystkich państwach świata³¹, czy aktualizowanym co dwa lata Indeksie Transformacji Bertelsmanna (Bertelsmann Transformation Index, BTI)³².

IV. Od przedstawionego wcześniej doktrynalnego spojrzenia na rolę wyborów uczciwych w społeczeństwach i państwach demokratycznych, a już zwłaszcza wkraczających na drogę demokracji, nie odbiega podejście wobec takiej specyfiki wyborów w międzynarodowych dokumentach politycznych i prawnych odnoszących się do problematyki politycznych wolności i praw człowieka, czy choćby tylko standardów wyborów demokratycznych.

Wprawdzie uczciwość wyborów nieco rzadziej niż wolnościowy ich aspekt jest bezpośrednio wymieniana wśród cech wyborów demokratycznych, ale jeżeli nawet tego nie czyni się, to zawsze intencję takiego jej traktowania można odczytać pośrednio z przedstawianej prezentacji pożądanego ogólnego obrazu wyborów. Tak jak w przypadku zasady wolnych wyborów, stanowi to wyraz uznania wyborów uczciwych za niepodważalny składnik rozwijającego się międzynarodowego prawa demokracji³³ – jako prawa do demokracji („prawa do rządów demokratycznych”), którego realizacja jest wspierana różnorodnymi instrumentami i mechanizmami promocji oraz ochrony demokracji. Wprawdzie w świetle aktów międzynarodowych „rządy demokratyczne” oznaczają więcej niż tylko przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, a mianowicie ogólną aktywną partycypację polityczną społeczeństwa w procesach decyzyjnych,

bms/csd/members/dissertation%20Carolien%20van%20Ham.pdf (i powoływana tam literatura); S.I. Lindberg, *The Power of Elections. Democratic Participation, Competition and Legitimacy in Africa*, Lund 2004, s. 66.

³⁰ Zob. *Democracy Index 2014. Democracy and its Discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit Limited 2015, s. 40.

³¹ Zob. *Freedom in the World 2015. Checklist Questions*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology_FIW_2015.pdf; *Freedom in the World 2015: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House 2016, s. 823 i n.

³² Zob. http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/Methodology_02.pdf.

³³ Zob. R. Burchill, *The Developing International Law of Democracy*, „Modern Law Review” 2001, vol. 64, no. 1, s. 123.

niemniej są one tych rządów kluczowym ogniwem i jednocześnie taką też ich gwarancją³⁴. Analiza dokumentów międzynarodowych (zarówno o zasięgu ogólnoświatowym, jak i regionalnym, o charakterze prawnym i politycznym) dowodzi też, iż konsens obejmuje podstawowe reguły realizacji ogólnej idei wyborów wolnych i uczciwych; powinny to być przy tym wybory cykliczne, odbywające się według zasady powszechności i równości, tajnego głosowania, a ponadto takie, w których nie dyskryminuje się jakiegokolwiek grupy wyborców, czy też pewnych kandydatów lub partii³⁵.

Nadzwyczaj doniosła rola w urzeczywistnieniu wspomnianej idei przypada „międzynarodowemu przedstawicielowi w dziedzinie demokracji”³⁶ – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wprawdzie w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 roku, nie wymieniono wprost uczciwości jako koniecznej cechy wyborów, wymóg ten jednak przyjęło się uznawać za oczywisty.

W pierwszym z wymienionych dokumentów zostały m.in. zapisane takie fundamentalne zasady demokracji, jak prawo każdego do udziału w rządzeniu swym krajem (bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli) oraz prawo dostępu, na warunkach równości, do służby publicznej. Z art. 21, mówiącego o tych prawach, odczytać można dążność do wprowadzenia standardu, zgodnie z którym zasada władzy ludu powinna być uznawana za fundamentalną przesłankę kształtowania międzynarodowego prawa demokracji³⁷. Podkreślono w nim: „Wola ludu ma być podstawą władzy rządu”, dodając, iż „wola ta winna się przejawiać w periodycznych i rzetelnie przeprowadzonych wyborach, na warunkach powszechności i równości, w głosowaniu tajnym albo w równoznacznym trybie zapewniającym wolność głosowania”. W art. 25 drugiego ze wskazanych wyżej dokumentów stwierdzono natomiast: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] i bez żadnych ograniczeń” m.in. „korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantującym wyborcom swobodne wyrażenie woli”. Dyrektywa wyborów uczciwych jest odczytywana

³⁴ Zob. S. Wheatley, *Democracy in International Law: A European Perspective*, „International & Comparative Law Quarterly” 2002, vol. 51, no. 1, s. 225.

³⁵ Tamże, s. 69.

³⁶ Jak to określił C.C. Joyner, *The United Nations and Democracy*, „Global Governance” 1999, vol. 5, no. 3, s. 333.

³⁷ Zob. A. R. Osaas, *Article 21*, [w:] A. Eide (ed.), *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, Oslo 1992, s. 299.

z kontekstu i analizy cech wyborów bezpośrednio wskazanych w obu wspomnianych dokumentach, zwłaszcza z głoszonej w nich formuły rzetelności wyborów³⁸. Potwierdzeniem tego są objaśnienia zawarte w opracowanym w 1996 roku przez Komitet Praw Człowieka *Komentarzu ogólnym* do wspomnianego 25 artykułu Międzynarodowego Paktu, a mianowicie w § 19 czytamy, iż zgodnie z tym artykułem „wybory muszą być przeprowadzane uczciwie i swobodnie, okresowo, w ramach prawa gwarantującego skuteczne korzystanie z prawa głosowania”. Z kolei w § 20 zawarte jest wezwanie do powoływania niezależnego organu wyborczego do nadzorowania procesu wyborczego oraz zapewnienia, że będzie on przebiegał „uczciwie, bezstronnie i zgodnie z obowiązującymi prawem, zgodnym z Paktem”.

Na ogromne znaczenie wolnych i uczciwych wyborów, w kontekście potrzeby położenia specjalnego nacisku na umacnianie i budowanie instytucji odnoszących się do praw człowieka oraz umacnianie społeczeństw pluralistycznych, wskazała Światowa Konferencja Praw Człowieka ONZ, obradująca w Wiedniu od 14 do 25 czerwca 1993 roku, w dokumencie Deklaracja Wiedeńska i Program Działania (pkt 67).

Niezmiernie istotne jest również to, że dyrektywa wyborów uczciwych była wielokrotnie formułowana *expressis verbis* w wielu innych dokumentach ONZ, w tym rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego, łączących ją często z dyrektywą wyborów wolnych w spójną i integralną całość. Dobitym tego przykładem są przede wszystkim rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ wzywające do umacniania i propagowania demokracji, w ostatnich latach o wspólnej nazwie „Zwiększanie roli Narodów Zjednoczonych w umacnianiu okresowych i rzetelnych wyborów oraz propagowaniu demokratyzacji”. W ostatniej z tej serii rezolucji, z dnia 18 grudnia 2013 roku³⁹, potwierdzającej, iż „Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za organizację, prowadzenie i zapewnienie wolnych i uczciwych procesów wyborczych”, interesująca nas dyrektywa jest przywoływana aż jedenastokrotnie⁴⁰.

Kwestia wolności wyborów poruszana była również w rezolucjach Komisji Praw Człowieka, utworzonej w 1946 roku jako organ Rady Społeczno-Gospodarczej. W szczególności wypada wspomnieć o rezolucji z 25 kwietnia

³⁸ Zob. np. *Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, United Nations, New York–Geneva 1994, §§ 63–70, 76–93.

³⁹ Rezolucja 68/164.

⁴⁰ Zob. też wcześniejsze podobne rezolucje: z 19.12.2011 r. (66/163), 18.12.2009 r. (64/155), 18.12.2007 r. (62/150), 16.12.2005 r. (60/162), 22.12.2003 r. (58/180), 19.12.2001 r. (56/159), 4.12.2000 r. (55/96).

2000 roku – *Promowanie i umacnianie demokracji*⁴¹, która zawiera wezwanie państw m.in. do kształtowania i rozwijania systemów wyborczych zapewniających „okresowe, wolne i uczciwe wybory” (§ 1 pkt a)⁴². Uczciwość wyborów wielokrotnie też była wskazywana jako atrybut rządów demokratycznych w dokumentach Rady Praw Człowieka, w którą przeistoczyła się w 2006 roku Komisja Praw Człowieka. Godna przytoczenia jest przede wszystkim rezolucja z dnia 23 marca 2013 roku, zatytułowana *Prawa człowieka, demokracja i rządy prawa*⁴³. W rezolucji tej (potwierdzającej, iż „choćby demokracje posiadają wspólne cechy, nie ma jednego modelu demokracji i demokracja nie przynależy do jakiegokolwiek państwa lub regionu”) są wymienione elementy demokracji, a wśród nich „prawo do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych reprezentantów, głosowania w pluralistycznym systemie partii politycznych i organizacji oraz być wybieranym w rzetelnych, wolnych i uczciwych wyborach”; ponadto zawarte jest wskazanie, iż rezultaty wyborów spełniających te warunki, oznaczając wybór reprezentantów przez lud, „powinny być respektowane przez społeczność międzynarodową, partie i zainteresowanych podmiotów”. Nadmienimy, że wymóg uczciwości wyborów był też często przyjmowanym w dokumentach Rady Praw Człowieka kryterium oceny praktyki politycznej w państwach nimi obejmowanych. W jednym z nich, dotyczącym wyborów w Sudanie 2015 roku, sformułowana jest następująca myśl: „Bez wątpienia regularne i uczciwe wybory są jedną z głównych cech reżimów demokratycznych oraz jedynym środkiem realizacji systematycznego i pokojowego przekazywania władzy i dla obywateli korzystania z praw wyborczych zagwarantowanych w konstytucji i prawie międzynarodowym”⁴⁴.

Znaczenie wyborów uczciwych jest podkreślane również w dokumentach międzynarodowych o zasięgu ogólnosiwiatowym wypracowanych poza strukturami ONZ, które mają formę deklaracji lub apeli. Przykładem bardzo rozle-

⁴¹ Rezolucja 2000/47.

⁴² W celu konkretyzacji tego ogólnego stwierdzenia Komisja w rezolucji zwraca się do państw członkowskich o „rozwijanie, kształtowanie i utrwalanie systemu wyborczego zapewniającego wolne i uczciwe wyrażanie przez ludzi woli w drodze autentycznych i okresowych wyborów”, czemu ma służyć m.in. „zagwarantowanie prawa swobodnego głosowania i bycia wybieranym w wolnym i uczciwym procesie, w regularnych odstępach czasu”, charakteryzującym się powszechnością i równością praw wyborczych, otwartością dla wielu partii oraz tajnym głosowaniem (§ 1 pkt d).

⁴³ Rezolucja 19/36.

⁴⁴ *The General Elections in Sudan 2015*, Written statement submitted by the Maarif Foundation for Peace and Development, a non-governmental organization in special consultative status, A/HRC/28/NGO/116.

głęgo ujmowania problematyki wyborów wolnych i uczciwych jest *Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów*, uchwalona przez Radę Międzyparlamentarną, będącą organem do spraw działalności politycznej Unii Międzyparlamentarnej, w Paryżu w dniu 26 marca 1994 roku⁴⁵. W uroczystym wstępie do tego aktu wymienione zostały kluczowe zasady takich wyborów. Uczyniono to poprzez zmanifestowanie uznania i poparcia dla „podstawowych zasad odnoszących się do okresowych, wolnych i uczciwych wyborów, przyjętych przez państwa w ogólnosięwiatowych i regionalnych dokumentach, dotyczących praw człowieka, w tym prawa do udziału w rządzeniu swoim krajem, bezpośrednio lub pośrednio poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, do brania udziału w takich wyborach w tajnym głosowaniu, do posiadania równej szansy wystąpienia w charakterze kandydata w wyborach i do głoszenia swych poglądów politycznych indywidualnie lub wspólnie z innymi”. W dokumencie tym, konkretyzując ten apel, ustalono szczegółowy zestaw wzorcowych reguł właściwych wyborom wolnym i uczciwym, „nalegając”, by rządy i parlamenty nimi się kierowały. Ze względu na doniosłość należałoby w tym miejscu również przypomnieć Powszechną Deklarację Demokracji, przyjętą przez Radę Międzyparlamentarną na 161 sesji w dniu 16 września 1997 roku w Kairze. Podkreślono w niej dobitnie, że „wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w regularnych odstępach czasu umożliwiają wyrażanie woli ludzi” stanowią „kluczowy element urzeczywistnienia demokracji” (§ 12).

Konieczność zapewnienia rządzącym demokratycznej legitymizacji oraz przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów formułowana jest ponadto w wielu aktach organizacji regionalnych. W Europie oczekuje tego od państw członków zarówno Rada Europy, jak i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, będąca kontynuatorką Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, oraz Unia Europejska; prawdziwe jest zatem twierdzenie, iż państwa europejskie mają obowiązek kreowania i utrwalania demokratycznych systemów ustrojowych, do których charakterystyki należy m.in. przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów⁴⁶.

Problematyka prawa do demokracji i powiązana z tym prawem kwestia wyborów wolnych i uczciwych bardzo silnie były akcentowane m.in. w aktach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie począwszy od

⁴⁵ Przekład na język polski: „Biuletyn Informacyjny Krajowego Biura Wyborczego” 1995, nr 1, s. 35 i n.

⁴⁶ Zob. E. Stein, *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law” 2001, vol. 95, no. 3, s. 515.

1990 r., a więc po wkroczeniu państw Europy Środkowej i Wschodniej na drogę radykalnych przemian ustrojowych. W Paryskiej Karcie Nowej Europy, przyjętej na drugim – po Helsinkach – spotkaniu na szczycie w Paryżu 21 listopada 1990 roku, jego uczestnicy, zobowiązując się „budować, utrzymywać i umacniać demokrację jako jedyny system rządów”, zaznaczyli, że „demokratyczny rząd opiera się na woli narodu wyrażanej regularnie w wolnych i uczciwych wyborach”. Karta z myślą o urzeczywistnieniu tej idei, „dla ułatwienia kontaktów i wymiany informacji w sprawie wyborów”, utworzyła Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie, które później zostało przekształcone w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

W nieco wcześniejszym Dokumentie Kopenhaskim z 29 czerwca 1990 roku, „kreślącym najważniejsze normy merytoryczne dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności”⁴⁷, na czele listy „elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych praw wszystkich istot ludzkich” usytuowane zostały wolne wybory, które powinny odbywać się „w rozsądnych odstępach czasu, w tajnym głosowaniu lub w równoważnym trybie swobodnego głosowania, w warunkach zabezpieczających w praktyce swobodne wyrażanie opinii wyborców co do wyboru ich przedstawicieli” (§ 5.1). Państwa uczestniczące w Spotkaniu Kopenhaskim zobowiązały się („dla zapewnienia, by wola narodu służyła za podstawę władzy ludu”) do wdrażania w życie takiego charakteru wyborów, w tym także do zapewnienia swobodnej rywalizacji w głosowaniu powszechnym o miejsca w przynajmniej jednej z izb parlamentu, powszechnego i równego prawa wyborczego dorosłym obywatelom, prowadzenia kampanii wyborczych w atmosferze uczciwości i swobody, niezakłóconego dostępu do środków przekazu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ugrupowań politycznych i jednostek pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym (§ 7). Podstawowe zasady zobowiązań przyjętych w Dokumentcie, o którym mowa – jak zauważono w opracowaniu Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka adresowanym do obserwatorów wyborów – można podsumować w siedmiu słowach charakteryzujących wybory: powszechność, równość, uczciwość, tajność, wolność, przejrzystość i odpowiedzialność⁴⁸.

O omawianej specyfice wyborów mówiono wprost w Deklaracji o prawach człowieka przyjętej na szczycie państw członkowskich Wspólnot Europejskich

⁴⁷ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 225.

⁴⁸ *Election Observation Handbook*, Sixth Edition, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 2010, s. 7.

29 czerwca 1991 roku; nie stwierdzając bezpośrednio wolnego charakteru wyborów, podkreślano w niej, iż powinny one być okresowe i uczciwe⁴⁹. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 roku (art. 39 ust. 2), oraz Traktat o Unii Europejskiej (art. 14 ust. 3) przedstawiają rozszerzoną charakterystykę wyborów członków Parlamentu Europejskiego, wyliczając jako podstawowe zasady tych wyborów: powszechność i bezpośredniość wyborów oraz tajność i wolność głosowania⁵⁰, a zatem, pomijając aspekt uczciwości wyborów. Jego wagę podkreślano jednak w szeregu aktów organów Unii Europejskiej (Wspólnoty Europejskiej). W jednym z nich, komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich z 2000 roku⁵¹, zawarto bardzo znamienne konstatacje: „Wybory są wydarzeniami z punktu widzenia praw człowieka z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że dają wyraz politycznej woli ludzi. Po drugie dlatego, żeby być prawdziwie wolnymi i uczciwymi, muszą być przeprowadzone w atmosferze poszanowania praw człowieka”. Co jest jeszcze bardzo ważne, przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów jest jednym z politycznych kryteriów obowiązujących przy rozszerzaniu składu Unii Europejskiej.

W Konwencji o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty w dniu 9 grudnia 2002 roku, uznano, iż „wybory są jednym z politycznych i prawnych instrumentów stabilnego społeczeństwa obywatelskiego i stałego rozwoju państwa” (wstęp), uczciwość wyborów umieszczono w katalogu standardów wyborów demokratycznych (art. 1). Zaznaczając przy tym, że respektowanie zasady uczciwych wyborów musi zapewniać równe warunki prawnie wszystkim uczestnikom procesu wyborczego (art. 10).

Poza Europą nadzwyczaj silnie do idei wyborów uczciwych nawiązują dokumenty Organizacji Jedności Afrykańskiej oraz Unii Afrykańskiej. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 roku zawiera jedynie

⁴⁹ W Deklaracji tej czytamy: „Demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, instytucje działające w ramach konstytucyjnych oraz odpowiedzialne rządy ustanowione w następstwie okresowych, uczciwych wyborów, jak również uznanie uzasadnionego znaczenia jednostki w społeczeństwie, są istotnymi warunkami wstępnymi utrzymania rozwoju gospodarczego i społecznego”.

⁵⁰ Co się tyczy kwestii wyborczych, to w Karcie jest ponadto zagwarantowane każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do parlamentu i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa (art. 39 ust. 1 i art. 40).

⁵¹ Brussels, 11.4.2000 COM(2000) 191.

dość lakoniczne stwierdzenie, iż „każdy obywatel będzie miał prawo do swobodnego udziału w rządzeniu własnym krajem, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli wybranych swobodnie, zgodnie z postanowieniami prawa” (art. 13 ust. 1). O tym jednak, że na kontynencie afrykańskim nie lekceważy się wspomnianej idei, a wręcz odwrotnie – traktuje się z całą powagą, dowodzi treść deklaracji z Durbanu z 10 lipca 2002 roku Zgromadzenia Głów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej, w której została potwierdzona dążność do urzeczywistnienia wizji Afryki „rządzonej na podstawie demokracji i przez rządy wywodzące się z woli ludu wyrażanej w zrozumiałych, wolnych i uczciwych wyborach” (art. 10). Bardzo mocno zaakcentowano rolę uczciwych wyborów w Afrykańskiej Karcie Demokracji, Wyborów i Rządów, przyjętej 30 stycznia 2007 roku w Addis Abebie: „prowadzenie regularnych, przejrzystych, wolnych i uczciwych wyborów” uznano w tym dokumencie za jedną z dziesięciu jej zasad (art. 3), a ponadto przewidziano możliwość zastosowania sankcji wobec państwa, w którym urzędujący dotąd rząd odmawia przekazania władzy zwycięskiej partii (lub kandydatowi) w wolnych, sprawiedliwych i regularnych wyborach (art. 23). O znaczeniu przypisywanym formule uczciwych wyborów świadczą również podejmowane działania mające na celu skodyfikowanie demokratycznych reguł wyborczych, czego dobitnym wyrazem jest uchwalenie wytycznych je określających w dokumencie Forum Parlamentarnego Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC) *Normy i standardy wyborów w regionie SADC* z 25 marca 2001 roku.

Dużą wagę do realizacji demokratycznych zasad procesu wyborczego, w tym i do formuły wyborów wolnych i uczciwych, przykładają Organizacja Państw Amerykańskich, co jest rzeczą zrozumiałą ze względu na to, że jednym z głównych celów tej organizacji – zapisanych w jej Karcie, przyjętej w 1948 roku w Bogocie – jest popieranie i umacnianie demokracji przedstawicielskiej (art. 2), będącej „koniecznym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu” (preambuła). Przykładem jest Amerykańska Karta Demokratyczna, zaaprobowana przez Zgromadzenie Ogólne OPA 11 września 2001 roku w Limie, w której uczciwe wybory są wymienione wśród podstawowych elementów demokracji przedstawicielskiej (art. 3) oraz jest ustanowiona zasada ponoszenia przez państwa członkowskie odpowiedzialności za organizację i przebieg „wolnego i uczciwego procesu wyborczego” (art. 23); w celu nadania jej realności przewidziano możliwość tworzenia wyborczych misji obserwacyjnych (art. 24 i art. 25). Dodajmy jeszcze, iż w art. 23 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 roku deklaruje się prawo każdego człowieka do wybierania i bycia wybieranym w wyborach rzetelnych, okresowo przeprowadzanych.

V. Za wyodrębnieniem zasady uczciwych wyborów i jej traktowaniem równorzędnie z innymi, „uznanymi” podstawowymi zasadami prawa wyborczego przemawia również okoliczność, iż odnosi się ona do obszaru standardów i czynności wyborczych nieobjętych tymi zasadami: pewnej „niezagospodarowanej” nimi przestrzeni, tworzonej przez reguły postępowania mające zapewnić uczciwość, „czystość” procesu wyborczego⁵². Zasada wyborów uczciwych jest ogniwem spinającym system podstawowych zasad prawa wyborczego w spójną i kompletną całość.

Ważnym argumentem jest również to, że stosowanie tylko pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego nie jest w stanie w pełni zagwarantować wyniku wyborów zgodnego z rzeczywistymi przekonaniem wyborców. Doświadczenia wynikające ze światowej praktyki politycznej dowodzą, że wprawdzie wybory mogą być powszechne, bezpośrednie, równe, odbywać się w głosowaniu tajnym, a do tego jeszcze być wolne, a mimo to – w wyniku podjętych nieuczciwych działań, niepodlegających niezależnej oraz obiektywnej kontroli i weryfikacji – oficjalne ich rezultaty mogą oddawać zafałszowany, nieprawdziwy obraz woli politycznej społeczeństwa.

VI. Nie ma chyba przesady w twierdzeniu, że zamiast dwuczłonowego określenia „wolne i uczciwe wybory” jest uprawnione używanie określenia: „wybory odzwierciedlające wolę narodu”⁵³, które jednak nie podważa trafnego – moim zdaniem – poglądu, że „wolność” i „uczciwość” wyborów” stanowią dwie różne kategorie, które powinny być osobno definiowane i rozróżniane⁵⁴.

Przyznać jednak trzeba, że niełatwo jest zakreślić granicę pomiędzy pojęciami: „wolne wybory” i „uczciwe wybory”; wprawdzie jest to możliwe, ale nie jest to granica ostra, ponieważ istnieje pewien wspólny obszar zagadnień mieszczących się w obu tych pojęciach. Powiązanie ich jest tak silne, że w literaturze nierzadko bywają uwzględniane łącznie – jako pewna niepodzielna całość⁵⁵. Spotkać się też można ze sprowadzaniem uczciwości przeprowadzenia

⁵² Aprobata tego twierdzenia siłą rzeczy musi oznaczać dodatkowo zdecydowane odcięcie się m.in. od tezy, iż fraza „wolne i uczciwe wybory” odnosi się do wszystkich elementów procesu wyborczego za wyjątkiem doboru określonego systemu ustalania wyników wyborów (systemu wyborczego). Zob. P. E m e r s o n, *Defining Democracy...*, s. 75.

⁵³ Tak A. D e m o c r a t i c, *Non Racial South Africa, Final Report of the United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA) to the United Nations Secretary-General*, 26 May 1994. Zob. M. N d u l o, S. L u l o, *Free and Fair Elections...*, s. 166.

⁵⁴ J. E l k l i t, *Free and Fair...*, s. 130–131.

⁵⁵ Tak np. D. B e e t h a m, K. B o y l e, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 31–32; B. M e r c u r i o, G. W i l l i a m s, *Australian Electoral Law: "Free and Fair"?*, „Federal Law Review” 2004, no. 3, s. 367–369.

procesu wyborczego, a zwłaszcza rzetelnego ustalenia wyników wyborów, do roli jednego ze składników wolnych wyborów⁵⁶, jak też z postępowaniem odwrotnym – pozytywnym jej za kategorię nadrzędną, całościowo ogarniającą specyfikę wyborów w ustroju demokratycznym⁵⁷. Ci zaś znawcy problematyki wyborczej, którzy wspomniane zasady rozdzielają, różnią się często w ocenie, jakie elementy prawa wyborczego stanowią część składową jednej, a jakie – drugiej⁵⁸.

Zasadę wolnych wyborów, moim zdaniem, konstytuują trzy wolności: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów), 2) rywalizacji kampanii wyborczej, 3) wyrażania preferencji wyborczych⁵⁹. Co zaś tyczy się zasady uczciwych wyborów, to za podstawę charakterystyki jej przedmiotu przyjmuję twierdzenie Jørgena Elklita i Palle Svenssona, że pojęcie „uczciwe wybory” odzwierciedla wielorakie aspekty bezstronnej i rzetelnej organizacji procesu wyborczego i również takiego nim zarządzania, czego przeciwieństwem jest nierówne traktowanie uczestników tego procesu, skutkujące osiąganiem przez część z nich nieuzasadnionych korzyści. Wybory uczciwe to wybory prawidłowo przeprowadzone, a więc takie, w których bezstronnie i efektywnie stosuje się reguły i procedury ustalone prawem, oraz wybory charakteryzujące się równym, neutralnym traktowaniem konkurentów, zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i praktyki wyborczej. Od siebie dodałbym: wybory uczciwe to również wybory, w których dochowana jest należyta staranność i rzetelność w zakresie ustalania ich rezultatów. Zgadzam się też ze stanowiskiem wymienionych badaczy, że zasadzie wolności powinien być przyznany priorytet, ponieważ stanowi ona warunek wstępny wyborów demokratycznych. Jak zaznaczają oni: „Bez reguł przy-

⁵⁶ W polskiej literaturze przedmiotu zob. np. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 218 i n.; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8, s. 4; F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 36; B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 55.

⁵⁷ Tak np. G.A. O’Donnell (*Democracy, Law, and...*, s. 13), którego zdaniem wybory uczciwe to wybory: wolne, rywalizacyjne, egalitarne, rozstrzygające i globalne.

⁵⁸ Jak celnie zauważył G.S. Goodwin-Gill (*Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994, s. 2), „w praktyce łatwiej można zidentyfikować, co nie jest wolnymi, uczciwymi i autentycznymi wyborami, przez skupienie się na dowiedzeniu wpływów zewnętrznych, braku możliwości rzeczywistego wyboru, gdy jest zgłoszony jeden kandydat i istnieje system monopartyjny, stosuje się terror wobec wyborców”.

⁵⁹ Zob. szerzej G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. s. 88 i n.

znających formalne polityczne wolności, pytanie o uczciwe stosowanie reguł jest bezsensowne, a pytanie o równość środków – niestosowne”⁶⁰. Za zbyt szeroki uważam jednak proponowany przez tych autorów katalog elementów zasady uczciwych wyborów, gdyż kilka z nich należałoby przede wszystkim łączyć z zasadą wolnych wyborów lub nawet z innymi zasadami prawa wyborczego.

Wspomniane elementy J. Elklit i P. Svensson umiejscawiają w trzech grupach, odpowiednio do faz procesu wyborczego: przed dniem wyborów, w dniu wyborów i po tym dniu. Do pierwszej grupy zaliczają: przejrzystość procesu wyborczego, nieistnienie specjalnych przywilejów dla jakiejkolwiek partii politycznej lub grupy społecznej, brak utrudnień w wpisywaniu do rejestrów wyborczych, bezstronność i niezależność komisji wyborczych, bezstronność traktowania partii i kandydatów przez policję, wojsko i sądy, równość szans partii politycznych i niezależnych kandydatów przystępujących do wyborów, bezstronność programów edukacji wyborczej, uporządkowaną kampania wyborczą, równy dostęp partii i kandydatów do mediów publicznych, bezstronny i przejrzysty przydział publicznych środków partiom i kandydatom, nienadużywanie urządzeń i środków rządowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej. W dniu wyborów zasada uczciwych wyborów wymaga: dostępu do lokali wyborczych akredytowanych przedstawicieli partii politycznych i niezależnych kandydatów, wewnętrznych i międzynarodowych obserwatorów, a także mediów, tajnego głosowania, niezastraszania wyborców, właściwego układu kart do głosowania, należytych urn wyborczych, bezstronnej pomocy wyborcom (jeżeli jest niezbędna), właściwych procedur obliczania wyników głosowania oraz uznawania głosów za nieważne, odpowiednich środków zapobiegawczych w czasie transportu materiałów wyborczych, odpowiedniej ochrony lokali wyborczych. Po dniu wyborów natomiast jest konieczne: szybkie ogłaszanie oficjalnych wyników wyborów, bezstronne traktowanie skarg wyborczych, bezstronne referowanie rezultatów wyborów przez media, akceptacja tych rezultatów przez wszystkich zaangażowanych w proces wyborczy⁶¹.

Godna przytoczenia jest jeszcze definicja uczciwych wyborów autorstwa L. Diamonda, również wyszczególniająca bogaty zestaw cech takich wyborów:

Wybory są uczciwe, gdy są one administrowane przez organ neutralną władzę; gdy administracja wyborcza jest należyście kompetentna i zdolna do podejmowania szczególnych środków ostrożności przed oszustwami w głosowaniu i liczeniu głosów; gdy policja, wojsko i sądy trak-

⁶⁰ J. Elklit, *Free and Fair...*, s. 131; J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections Free and Fair?*, [w:] L. Diamond i M.F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore–London 2001, s. 203.

⁶¹ J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections...*, s. 204.

tują konkurujących kandydatów i partie bezstronnie w całym procesie; gdy kandydaci mają dostęp do mediów publicznych; gdy okręgi wyborcze i zasady nie krzywdzą opozycji; gdy niezależne monitorowanie głosowania i liczenia głosów jest możliwe we wszystkich miejscach; gdy tajność głosowania jest chroniona; gdy praktycznie wszyscy dorośli mogą głosować; gdy procedury organizowania i liczenia głosów są przejrzyste i znane wszystkim; gdy istnieją wyraźne i bezstronne procedury rozstrzygania skarg i sporów⁶².

Spośród wymienionych przez L. Diamonda cech wyborów uczciwych, moim zdaniem, dwie należy łączyć przede wszystkim z innymi podstawowymi zasadami wyborów demokratycznych: równość dostępu kandydatów do mediów z zasadą wyborów wolnych, a postulat stworzenia warunków do głosowania przez wszystkich dorosłych z zasadą powszechności wyborów.

Bardzo ważne wskazówki co do wyznaczania zakresu przedmiotowego zasady wyborów uczciwych, znajdujemy w ustaleniach organizacji międzynarodowych opierających się na analizie wypracowanych przez nie standardów wyborczych. Przykładem są opracowania sporządzone auspicjami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Rady Europy, z myślą o przeprowadzaniu monitoringu wyborów⁶³. W ich świetle wybory uczciwe charakteryzują się:

- zapewnieniem równych warunków dla wszystkich uczestników rywalizacji wyborczej; odzwierciedlaniem przez prawo wyborcze międzynarodowych standardów wyborczych, które są wprowadzane w życie i egzekwowane nieselektywnie, bezstronnością i niezaangażowaniem państwa w proces wyborczy, wyraźnym oddzieleniem w tym procesie państwa i partii politycznych;

- niewykorzystywaniem środków publicznych z korzyścią na rzecz jakichkolwiek kandydatów i partii politycznych; rywalizacją wszystkich uczestników wyborów ubiegających się o mandaty na zasadach równości i bezstronnego traktowania w ramach prawa i przez władze; zapewnieniem wszystkim kandydatom i partiom politycznym nieograniczonego dostępu do mediów na niedyskryminacyjnych zasadach; ponoszeniem przez państwowe i publiczne media szczególnej odpowiedzialności za zapewnienie wystarczającej, zrównoważonej i bezstronnej informacji umożliwiającej wyborcom dokonywanie świadomych wyborów;

⁶² L. D i a m o n d, *Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, no. 2, s. 29.

⁶³ Zob. *Election Observation...*, s. 22; M-C. v o n G u m p p e n b e r g (ed.), *Using International Standards. Handbook for Domestic Election Observers*, Council of Europe, Brussels 2013, s. 23.

– niefaworyzowaniem i niedyskryminowaniem przez przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej żadnej konkretnej partii lub jakiegokolwiek kandydata; działaniem przez administrację wyborczą na wszystkich szczeblach w sposób profesjonalny i neutralny (bez oszustw i manipulacji);

– stworzeniem kandydatom, partiom politycznym możliwości do wnoszenia skarg i odwołań w razie naruszania prawa; wykonywaniem przez wymiar sprawiedliwości i administrację wyborczą swoich zadań bezstronnie; rozliczaniem osób odpowiedzialnych za łamanie prawa.

Mniej obszerna jest charakterystyka uczciwych wyborów dokonana przez portal internetowy ACE Electoral Knowledge Network w opracowanej przezeń encyklopedii wiedzy wyborczej. Zgodnie z tą encyklopedia uczciwe wybory wymagają: przejrzystego procesu wyborczego, sprawiedliwego prawa wyborczego, równych szans wyborczych uczestników rywalizacji wyborczej, niezależnej i bezstronnej komisji wyborczej, niezastraszania wyborców, właściwych procedur, precyzyjnego ustalenia wyników wyborów i ich akceptacji⁶⁴.

VII. Mając na uwadze dorobek teorii demokracji oraz dążeń do konceptualizacji jakości wyborów, a także ustalenia organizacji międzynarodowych opierające się na analizie wypracowanych przez nie standardów wyborczych (przykładem są opracowania sporządzone pod auspicjami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Rady Europy), nasuwa się wniosek, iż uczciwość wyborów powinna być rozpatrywana – jak wydaje się – przede wszystkim w kontekście następujących ośmiu zagadnień i wiążących się z nimi standardów wyborczych:

- 1) niezaangażowania państwa w proces rywalizacji wyborczej;
- 2) niezależności, bezstronności i przejrzystości działania tzw. administracji wyborczej i – w ogóle – „zarządzania” wyborami;
- 3) zapewnienia właściwych technicznych i organizacyjnych warunków głosowania, jak też prawidłowego, w pełni wiarygodnego obliczania wyników wyborów i uznawania głosów za nieważne;
- 4) finansowania wyborów;
- 5) istnienia skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym, jak też rozpatrywania sporów wyborczych;
- 6) prawnokarnej ochrony wyborów;
- 7) weryfikacji wyborów;

⁶⁴ *The ACE Encyclopaedia...*, s. 11–12.

8) stworzenia warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz z państwa, w którym one się odbywają.

W kontekst uczciwych wyborów wpisuje się ponadto właściwy poziom poinformowania wyborców o procesie wyborczym, strukturze i mechanizmach rządzenia, jak też o kandydatach i partiach konkurujących w wyborach. Jak zauważają Bryan Mercurio i George Williams, problematykę tę obejmuje jedna z czterech zasad urzeczywistniających ideę wyborów wolnych i uczciwych, tj. zasada wiedzy (trzy pozostałe zasady to: uczestnictwa, wolnego sumienia i wyniki wyborów⁶⁵). Nadmienmy, że polski Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją z art. 2 *Konstytucji RP* z 2 kwietnia 1997 roku, głoszącego ideę państwa demokratycznego; wskazuje mianowicie, iż wynika z niego m.in. „obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach”⁶⁶.

Poza zakres zasady wyborów uczciwych wykracza – moim zdaniem – np. zapewnienie równości szans partiom politycznym i kandydatom rywalizującym w wyborach, równego dostępu do mediów publicznych, uczciwe prowadzenie kampanii wyborczej. Tego rodzaju wymogi łączyć należy przede wszystkim z kwestią uczciwości przebiegu rywalizacji wyborczej, która stanowi jeden z głównych aspektów problematyki wolnych wyborów. Jeszcze bardziej ewidentne jest rozmijanie się z zasadą uczciwości wyborów w rozumieniu przeze mnie przyjętym w przypadku poczytywania powszechności i równości praw wyborczych za jej gwarancję⁶⁷. To samo można powiedzieć o używaniu pojęcia „uczciwość wyborcza” do analizy skutków w zakresie repartycji mandatów, wywoływanych w odniesieniu do wyborców i rywalizujących partii politycznych stosowaniem poszczególnych systemów wyborczych⁶⁸.

⁶⁵ Zasada wiedzy – jak piszą – obliuguje do zapewnienia wszystkim obywatelom, na równych prawach i bez dyskryminowania jakichkolwiek grup, udziału w procesie wyborczym i akcie głosowania, jak również zagwarantowania prawa tworzenia przez nich partii Politycznych i uczestniczenia w ich działalności, a w czasie kampanii wyborczej – swobodnej rywalizacji tych ugrupowań o mandaty; zob. B. Mercurio, G. Williams, *Australian Electoral Law...*, s. 367–369).

⁶⁶ Wyrok z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09).

⁶⁷ Tak np. art. 10 Konwencji o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw.

⁶⁸ Zob. np. A. Blau, *Fairness and Electoral Reform*, „The British Journal of Politics & International Relations” 2004, vol. 6, s. 167 i n.

VIII. W zakończeniu pragnę odnieść się do problemu dotyczącego urzeczywistniania zasady uczciwych wyborów. Przenoszenie do sfery prawa i praktyki standardów tej zasady cechuje pewna elastyczność, jak też może prowadzić do niepełnego wdrażania tych standardów, w rezultacie czego rzeczywisty obraz stopnia ogólnego urzeczywistniania zasady wyborów uczciwych może być niejednoznaczny. Obserwatorzy światowej praktyki wyborczej wcale nierzadko stoją przed dylematem, czy konkretne wybory są jeszcze uczciwymi, czy też nimi już nie są. Jak celnie zauważył Eric Bjornlund, analiza wyborów przy pomocy wskaźników mających na celu ustalenie, czy wybory są wolne i uczciwe, sugeruje istnienie dychotomii: albo wybory są takimi albo nie. Wielorakość postaci procesów wyborczych oraz ich złożoność podważa zasadność bezwzględnego respektowania tej dychotomii⁶⁹. Wiele prawdy zawiera konstatacja pochodząca z dokumentu sporządzonego pod auspicjami Parlamentu Europejskiego: „Szczególny problem z formułą »wolne i uczciwe« jest taki, że pozwala ona tylko na czarno-białą diagnozę, podczas gdy jakość wyborów mieści się przede wszystkim w szarej strefie między pełną zgodnością z międzynarodowymi standardami i gruntowną wadliwością”⁷⁰. Na uwadze mieć przy tym trzeba to, iż oczekiwania wiążące się z realizacją tej formuły mogą być spełniane tylko wtedy, gdy istnieje odpowiednie środowisko społeczno-polityczne, na które składają się przede wszystkim: warunki sprzyjające powszechnej partycypacji wyborczej, respektowanie zasady alternacji władzy, zagwarantowanie i przestrzeganie wolności i praw człowieka, właściwa kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz rządzących, niezależność sądownictwa, poszanowanie i ochrona pluralizmu politycznego, wolność środków społecznego przekazu.

BIBLIOGRAFIA

- A Democratic, Non Racial South Africa, Final Report of the United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA) to the United Nations Secretary-General*, 26 May 1994.
 Beetham D., Boyle K., *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994.
 Bishop S., A. Hoeffler, *Free and Fair Elections – A New Database*, CSAE Working Paper WPS/2014-14, <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2014-14.pdf>.

⁶⁹ E. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, DC 2004, s. 97.

⁷⁰ *EU Election Observation: Achievements and Challenges*, European Parliament, Foreign Affairs and Development Committee, June 2008, s. 13. Zob. też S. Schwanz, hasło *Electoral Assistance*, w: H. Volger, (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, Leiden–Boston 2010, s. 157.

- Bjornlund E., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, DC 2004.
- Blau A., *Fairness and Electoral Reform*, „The British Journal of Politics & International Relations” 2004, vol. 6.
- Boda M.D., *Revisiting the “Free and Fair” Question*, [w:] M.D. Boda (ed.), *Revisiting Free and Fair Elections. An International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004*, Inter-Parliamentary Union 2005.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Burchill R., *The Developing International Law of Democracy*, „Modern Law Review” 2001, vol. 64, no. 1.
- Clark E.S., *Why Elections Matter*, „The Washington Quarterly” 2000, Summer.
- Dahl R.A., *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] A. Eide, B. Hagtvert (eds.), *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Oxford 1992.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971.
- Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012.
- Democracy Index 2014. *Democracy and its Discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit Limited 2015.
- Di Palma G., *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley 1990.
- Diamond L., Linz J.J., Lipset S.M., *Introduction: Comparing Experiences with Democracy*, [w:] L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, CO 1990.
- Diamond L., *Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, no. 2.
- Election Observation Handbook*, Sixth Edition, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 2010.
- Elklit J., *Free and Fair Elections*, [w:] R. Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, London 2000.
- Elklit J., Svensson P., *What Makes Elections Free and Fair?*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore–London 2001.
- Emerson P., *Defining Democracy. Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*, Heidelberg 2012.
- EU Election Observation: Achievements and Challenges*, European Parliament, Foreign Affairs and Development Committee, June 2008.
- Ferejohn J., Rosenbluth F., *Electoral Representation and the Aristocratic Thesis*, [w:] I. Shapiro, S.C. Stokes, E.J. Wood, A.S. Kirshner (eds.), *Political Representation*, Cambridge 2009.
- Freedom in the World 2015. Checklist Questions*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology_FIW_2015.pdf.
- Freedom in the World 2015: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House 2016.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8.
- Goodwin-Gill G.S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996.

- Gumpfenberg von M.-C. (ed.), *Using International Standards. Handbook for Domestic Election Observers*, Council of Europe, Brussels 2013.
- Ham C. van, *Beyond Electoralism? Electoral fraud in third wave regimes 1974–2009*, European University Institute 2012, <https://www.utwente.nl/bms/csd/members/dissertatie%20Carolien%20van%20Ham.pdf>
- Hendriks F., *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford University Press 2010.
- Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, New York–Geneva 1994.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
- Joyner C.C., *The United Nations and Democracy*, „Global Governance” 1999, vol. 5, no. 3.
- Lawson K., *The Human Polity*, Boston–Princeton 1993.
- Lindberg S.I., *The Power of Elections. Democratic Participation, Competition and Legitimacy in Africa*, Lund 2004.
- Lipset S.M., Lakin J.M., *The Democratic Century*, Norman, OK 2004.
- Mercurio B., Williams G., *Australian Electoral Law: “Free and Fair”?*, „Federal Law Review” 2004, no. 3.
- Ndulo M., Lulo S., *Free and Fair Elections, Violence and Conflict*, „Harvard International Law Journal Online” 2010, vol. 51.
- O’Donnell G.A., *Democracy, Law, and Comparative Politics*, „Studies in Comparative International Development” 2001, vol. 36.
- Rosas A., *Article 21*, [w:] A. Eide (ed.), *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, Oslo 1992.
- Rueschmeyer D., Stephens E.H., Stephens J.D., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992.
- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000.
- Schmitt H., *Multiple Party Identifications*, [w:] H.-D. Klingemann (ed.), *The Comparative Study of Electoral Systems*, Oxford 2009.
- Schwanzitz S., hasło *Electoral Assistance*, w: H. Volger (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, Leiden–Boston 2010.
- Smith P.H., *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford 2005.
- Sørensen G., *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder, CO 2008.
- Stein E., *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law” 2001, vol. 95, no. 3.
- The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*, ACE Electoral Knowledge Network 2013.
- The General Elections in Sudan 2015*, Written statement submitted by the Maarij Foundation for Peace and Development, a non-governmental organization in special consultative status, A/HRC/28/NGO/116.
- Tostensen A., *Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights*, „Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter” 2004, vol. 22, no. 3.
- Wheatley S., *Democracy in International Law: A European Perspective*, „International & Comparative Law Quarterly” 2002, vol. 51, no. 1.
- Zawadzka B., *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1991*, Warszawa 1992.

Streszczenie

Celem autora niniejszego opracowania jest poddanie pod rozwagę postulatu wyodrębnienia zasady wyborów uczciwych, jako prawnego wyznacznika wyborów demokratycznych. Przedstawione są w nim argumenty przemawiające za umiejscawianiem tej zasady w szeregu podstawowych zasad prawa wyborczego, a tym samym za uznaniem jej za jeden z fundamentalnych prawnych „filarów”, czy też gwarancji demokratycznego procesu wyborczego, a w szerszym planie – za jedną z głównych zasad demokracji przedstawicielskiej, czy nawet całego ustroju demokratycznego państwa. W opracowaniu są też wskazane zagadnienia i wiążące się z nimi standardy wyborcze, w których kontekście powinna być rozpatrywana zasada uczciwych wyborów. Należy do nich zaliczyć: 1) niezaangażowanie państwa w proces rywalizacji wyborczej; 2) niezależność, bezstronność i przejrzystość działania tzw. administracji wyborczej i – w ogóle – „zarządzania” wyborami; 3) zapewnienie właściwych technicznych i organizacyjnych warunków głosowania, jak też prawidłowego, w pełni wiarygodnego obliczania wyników wyborów i uznawania głosów za nieważne; 4) finansowanie wyborów; 5) istnienie skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym, jak też rozpatrywania sporów wyborczych; 6) prawokarna ochrona wyborów; 7) weryfikacja wyborów; 8) stworzenie warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz z państwa, w którym one się odbywają. Z punktu widzenia realizacji zasady uczciwych wyborów doniosłe znaczenie ma ponadto właściwy poziom poinformowania wyborców o procesie wyborczym, strukturze i mechanizmach rządzenia, jak też o kandydatach i partiach konkurujących w wyborach.

Słowa kluczowe: demokracja, wybory, prawo wyborcze, standardy wyborcze, zasady prawa wyborczego, uczciwe wybory, monitoring wyborów.

FAIR ELECTIONS AS A PRINCIPLE OF ELECTION LAW (summary)

The aim of the work is to discuss the demand for identifying the principle of fair elections as a legal determinant of democratic elections. It presents arguments for including this principle among the basic principles of election law, and thus for considering it as one of the fundamental legal “pillars” or the guarantees of democratic electoral process, and in a broader perspective, as one of the key principles of representative democracy or even the whole democratic system of a state. The paper also presents the issues and related electoral standards which provide the context for analyzing the fair elections principle. These are: 1) the state not being involved in the electoral competition process; 2) independence, impartiality and transparency of activity of so-called electoral administration and election “management” in general; 3) ensuring the appropriate technical and organizational conditions of voting as well as proper, fully reliable way of computing the election results and regarding votes as invalid; 4) financing of the elections; 5) effective procedures of making and considering complaints about irregularities in the electoral process as well as settling disputes; 6) criminal law protection of elections; 7) verification of elections; 8) ensuring the conditions for the elections being observed by independent international and domestic observers. Another important thing from the point of view of implementing the fair elections principle is keeping the voters informed at the proper level about the electoral process, the structure and mechanisms of exercising power, and about the candidates or parties that stand for election.

Keywords: democracy, elections, electoral law, electoral standards, principles of electoral law, fair elections, election monitoring.